Thirty-five Years and Looking Forward!

A Discussion Paper and Survey on New Directions in Human Rights for New Brunswick

New Brunswick Human Rights Commission

Strategic Planning and Public Consultation

In 2002, the New Brunswick Human Rights Commission is celebrating its 35th anniversary. Much has changed since the Commission's creation in 1967, and the Commission has adjusted its programs and priorities to address this continually evolving human rights landscape. It is now time to review our priorities and programs again.

In the weeks and months ahead, the New Brunswick Human Rights Commission will be developing and perfecting our strategic plan for 2003-2008.

The heart of our efforts will be to follow up on many of the 152 recommendations of the *Towards a World Family* report. However, we will also take stock and determine in more practical terms how the Human Rights Commission's present efforts are meeting public expectations and whether we are achieving the intended results.

The Commission's strategic plan will address:

1) the case for legislative change,
2) issues pertaining to institutional governance,
3) the promotion of community relations and
4) the development of a management plan.

In order to guide our reflection in these areas, the Commission is inviting public debate and feedback on the issues set out in this paper and in particular on the four key areas just mentioned. The questionnaire that is appended to this discussion paper is intended for the general public, the practising bar, academics, the NGO community and everyone who has accessed the Commission's services or been a party to a human rights complaint. Some of the questions are future-oriented and relate to the recommended reforms, while other questions are retrospective and ask for feedback on the quality of services received. Responses to the questionnaire should be sent by **December 2, 2002**.

Fredericton, October 16, 2002

The History of Human Rights

From the beginnings of history, men and women have sought human rights. For instance, the *Code of Hammurabi*, often referred to as humanity's first charter of rights, was enacted about seventeen centuries before the birth of Christ. While at times draconian, the first known legal code sought to protect the weak from the strong.

By the twentieth century, the struggle for human rights was becoming more intense, with the idea of individual human rights gaining ever-wider attention and entering into international law. In the nineteenth century, individual human rights were still subordinate to the concept of national sovereignty. However, after World War I, international organizations such as the League of Nations and the International Court of The Hague were established to provide a forum where accusations of human rights violations could be debated. At an early stage of these developments, Canada became an active member of international attempts to secure individual, national and economic human rights.

Sadly, none of this was enough to prevent the rise of fascism and Nazism and the outbreak of World War II. As a result, by 1948, large parts of the world lay in ruins. Indeed, it was the response of an aroused world public opinion to the unprecedented human rights violations—including mass murder, torture and slave labour—that occurred immediately before and during the Second World War that ultimately resulted in the adoption of the *Universal Declaration of Human Rights*.

Even before the end of the war, the Allies had adopted as their rallying cry freedom from want, freedom from fear, freedom of speech and freedom of conscience. Men and women who had fought and lived through this conflagration came out with the conviction that the horrors of the Holocaust must never be repeated. For this reason, the Charter of the United Nations adopted at the Peace conference of San Francisco in 1945 was founded upon the principle of equality of all human beings in rights and dignity without discrimination as to race, sex, language or religion.

John Humphrey, a native of Hampton, New Brunswick, was the main author of the text that would eventually be adopted by the UN General Assembly as a common standard of achievement for all peoples and all nations, the *Universal Declaration of Human Rights*. It would take many years of effort by him and others at the UN and in its member states to transform this *Declaration* into treaty law. The International Bill of Rights consists of the *Universal Declaration* and two principal treaties, the *International Covenant on Civil and Political Rights* and the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. The covenants were adopted and proposed for ratification in December 1966 and came into force ten years later.

Many other international instruments have since supplemented the International Bill of Rights in the areas of discrimination against women, children's rights, race discrimination and elimination of torture, to mention a few. Canada was an early proponent of the development and ratification of such instruments. In recent years, it subscribed to regional systems like the Charter of the Organisation of American States and was a leading advocate for the establishment of the World Criminal Court. All these instruments create obligations for Canadian governments at the federal, provincial and local levels.

Human Rights in New Brunswick

The Province of New Brunswick enacted the *Fair Employment Practices Act* in 1956, the *Fair Accommodation Practices Act* in 1959, and the *Female Employees Fair Remuneration Act* in 1961. However, the spirit of these acts emphasized law enforcement, rather than education. Since little effort was made to change public attitudes, the public remained virtually unaware that such protection even existed. As a result, few complaints were actually filed.

During the 1960's, the Government of New Brunswick proved itself capable of engineering substantial social change. The Program of Equal Opportunity transformed the Province through a radical reform of local administration and improved access to public education and health services. The government's cornerstone legislative enact-

ments for this program were the *Human Rights Code* (also called the *Human Rights Act*) and the *Official Languages Act*.

Since its inception in 1967, the New Brunswick Human Rights Commission has evolved into an organization with a staff complement of 12 distributed in four offices around the province. During the 1970's and early 80's, the scope of the *Human Rights Code* was expanded as new areas of discrimination were addressed: sex (1971), marital status and age (1973), physical disability (1976), mental disability (1985) and sexual harassment (1987).

During this same period, there were substantial developments at the federal level. By the mid 1970's, it was increasingly apparent that judicial interpretation had watered down the *Canadian Bill of Rights* to such an extent that commentators doubted that it would ever live up to its promise. Furthermore, the failure of federal-provincial negotiations on the Victoria Charter had halted federal-provincial negotiations toward a revised constitutional document with human rights guarantees. Meanwhile, the provinces had for the most part adopted non-discrimination legislation. However, the federal government had not. All of this changed with the adoption of the *Canadian Human Rights Act* in 1977, one year after the coming into force of the international covenants of the International Bill of Rights. The Canadian Human Rights Commission established by the new law has proven to be a powerful ally to provincial Commissions in the promotion and protection of human rights across Canada.

Human Rights Reform

In 1989, Charles Ferris was appointed to review human rights in New Brunswick and make recommendations for reform. The *Towards a World Family* report written by Mr. Ferris remains to this day the starting point for any discussion of human rights reform in the province. The 270 page long report lists 152 recommendations for human rights reform in New Brunswick.

The New Brunswick Human Rights Commission believes that much of the analysis needed in matters of human rights reform in New Brunswick and in Canada has been done, and the foundation for renewal has been laid. The Government's principled commitment to linguistic equality, as demonstrated by the adoption and recent proclamation of the new *Official Languages Act*, has further strengthened this foundation. Human rights reform is thus timely, practical and necessary.

The Human Rights Commission believes that the present time is opportune for revising the *Human Rights Code*. In our estimation, it is time for a major revision to the *Code* and it is only by undertaking a thorough reform that the government can demonstrate a robust and renewed commitment to human rights and equal opportunity.

Reforms to Date

Some important recommendations from the 1989 study have been implemented. These include recommendations:

- to add sexual orientation as a ground of discrimination (1992);
- to allow the Commission, through its own counsel, to present the complaint before a Board of Inquiry (1996);
- to allow the Labour and Employment Board to sit as a Human Rights Board of Inquiry (1996);
- for the Human Rights Commission to publish its own annual report, separate from the Department of Labour's annual report (1990).

New Grounds of Discrimination

Most of the recommendations from the 1989 study, although well received publicly, still await legislative enactment.

In the Commission's view, any substantive reform of human rights law in the Province should be based upon the adoption of best practices from other jurisdictions and

should keep pace with the thrust of reform elsewhere. Other jurisdictions have more explicit equality protections than does New Brunswick. For example, they usually list the following grounds of discrimination that are not included in the *Human Rights Code* of New Brunswick:

- social condition;
- political belief;
- language;
- family status (having children, for example);
- citizenship; and
- pardoned criminal offense (having received a pardon for a criminal conviction).

Social condition refers to a person's social and economic background. The inclusion of this ground is aimed at preventing discrimination against the poor. New Brunswick is the only jurisdiction in Canada without some form of protection against discrimination based on poverty.

The Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, which represents human rights commissions across Canada, has been forcefully advocating for the adoption of social condition as a prohibited ground in every jurisdiction in Canada since May 2000. The recent report on reform of the *Canadian Human Rights Act* chaired by former Supreme Court of Canada judge Gerard La Forest also recommended adoption of social condition as a prohibited ground under that law.

As one of the first Canadian provinces to adopt a *Human Rights Code*, and as a province that has in the past shown significant leadership in human rights matters, it is important to address this and other gaps in the *Code* in a timely fashion.

Institutional Reform

Beyond the issues of substantive reform of the law, there are also a number of reforms that are needed in terms of process, that is, how the Human Rights Commission

and the Government as a whole implement human rights guarantees in New Brunswick. Here again, the recommendations from Chapters 3 and 5 of *Towards a World Family* are particularly helpful. For the most part, they await implementation.

The key recommendations of the Ferris report are aimed at making human rights protection not merely the function and role of an enlarged and more autonomous government agency, but rather the responsibility of the Government as a whole, with an increased role for Cabinet and the Legislature in particular. For instance, the Ferris report recommends that:

- a Standing Committee on Human Rights be established in the Legislative Assembly, and that the Human Rights Commission report directly to the Legislature through this committee;
- a Cabinet committee, comprised of Cabinet members responsible for reporting obligations under international human rights treaties, be established to coordinate responses to UN agencies and to coordinate, with the advice of the Human Rights Commission, the promotion of human rights in the province;
- the Chair and Vice-Chair of the Commission be appointed by the Lieutenant-Governor in Council, on the legislative motion of the Premier and the Leader of the Official Opposition;
- the Chair and Commission members only be removable on address of the Legislative Assembly, and their appointments be for fixed terms, staggered to allow for a gradual rotation in composition, with the possibility of only a single reappointment; and
- the Commission be given corporate status and be self-administering with respect to staffing, budget and contractual functions.

The thrust of all these reforms is to place human rights matters at the heart of Government activity and to give the Commission increased autonomy and profile within the structure of Government (See recommendations 3.5 to 3.14 of *Towards a World Family* at www.gnb.ca/hrc-cdp/e/ferris2e.htm)

Current members of the Commission are convinced that the Commission's staff needs to be increased, in particular to allow for an improved communications and public education function and for an improved policy development function. The Commission should have staffing authority, and the responsibilities of the Executive Director should be set out by statute (See recommendations 3.22 to 3.27).

Other recommendations from Chapter 5 of the 1989 Report address means of making the Commission's compliance process more expedient and effective. They include recommendations to:

- grant authority to the Commission to initiate complaints on its own motion;
- grant broader investigative powers without prior authorization from a judge;
- require pre-hearing settlement conferences before a Board of Inquiry;
- authorize publication of complaint settlements negotiated by the Commission;
- establish a specialized panel of jurists to sit as human rights adjudicators;
- allow complainants to apply for a Court Order forcing a Board of Inquiry referral;
- establish a Human Rights Board of Inquiry procedural rule book; and
- enact more liberal appeal provisions from Board of Inquiry decisions.

International Human Rights Obligations

As its title suggests, a central theme of the *Towards a World Family* report is to more closely align New Brunswick's human rights protections with the obligations imposed upon the Province by virtue of Canada's ratification of international human rights instruments. The New Brunswick Human Rights Commission endorses the view, accepted by all Canadian human rights commissions, that equality law in Canada must increasingly be interpreted and applied in the context not only of the *Charter* but also of the international instruments to which Canada is signatory.

For example, one cannot meaningfully interpret an obligation upon the State to treat indigent citizens fairly, without discrimination on the basis of their age or social condition, without reference to the rights under Article 11 of the *International Covenant*

on Economic, Social and Cultural Rights. This provision of the *Covenant* guarantees the rights "...to an adequate standard of living for [one]self and [one's] family, including adequate food, clothing and housing..."

Similarly, the right to equal access to public education without discrimination on the basis of physical or mental disability should not be debated without reference to the broader context of the right to education enshrined in Article 26 of the *Universal Declaration of Human Rights* and in Article 13 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

Canadian commissions have recently resolved to plead international law whenever applicable in the Board of Inquiry proceedings to which they are party. The Supreme Court of Canada has recently invited barristers to do the same when human rights issues are raised before the highest court. Nonetheless, most lawyers are ill equipped and poorly trained to carry out this task. A more forceful and direct way of demonstrating our commitment to universal human rights values is the path taken by Quebec over a quarter century ago when it adopted the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. It is this legislative framework that the Ferris Report recommended as a model in 1989 and in our view it remains a pre-eminent human rights instrument in Canada.

A New Brunswick Charter of Rights

The Commission invites public debate on whether the *Human Rights Code* of New Brunswick should be replaced by a Charter containing guarantees of fundamental freedoms similar to those that are included in the human rights laws of Quebec, Saskatchewan and Yukon. If so, which fundamental human rights should a New Brunswick Charter protect?

The *Towards a World Family* report recommended adoption of a broad-based Charter, similar to Quebec's, modeled on international human rights instruments. (For the full text of the Quebec *Charter*, see: http://www.cdpdj.qc.ca/htmen/htm/4_4.htm)

The charter proposed by the Ferris report would include fundamental freedoms, democratic rights and legal rights similar to those already enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, but would in addition embrace economic, social and cultural rights, revised and enlarged anti-discrimination provisions and, possibly, new guarantees in areas such as environmental rights and Aboriginal self-government rights.

In today's context, it would be appropriate to ask also whether the interests of New Brunswick citizens with respect to religious and cultural minorities, privacy and the role of the family are sufficiently protected in Canada's foundational law. Should a New Brunswick Charter include provisions modeled on Articles 17 (privacy), 23 (family) or 27 (ethnic, religious or linguistic minorities) of the *International Covenant on Civil and Political Rights*? (See www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

It is our contention that in replacing the *Human Rights Code* by a broad-based Charter of Rights, New Brunswick would be providing leadership in human rights. This would support harmonization of human rights instruments in Canada, as recommended by the United Nations Human Rights Committee. New Brunswick could again provide leadership in bringing the Canadian polity one step closer to the ideals embraced by the international community over the last half century. As we did so, it would be wise to keep an eye on the future, being cognizant of the new frontiers in Canadian equality and human rights law, such as privacy and the misuse of genetic information.

Conclusion

In the main, the recommendations on procedural reforms to the *Human Rights Code* in the *Towards a World Family* report are a textbook application of recommended best practices in the conduct of proceedings before administrative tribunals in Canada. They are modeled on the provisions of other human rights commissions and administrative tribunals in Canada at the time. Other new practices may have emerged, but it is a testimony to the foresight and thoroughness of the Ferris report that these recommendations remain as timely and cogent today as they were 13 years ago. Regardless of the direction that human rights reform may take on a substantive basis, the Ferris report recommendations with respect to procedural reform of the *Human Rights Code* generally are non-controversial and would be welcome by legal practitioners, Commission staff, and all parties, past and future, to proceedings under the *Code*.

With respect to the recommendations on substantive reforms to the *Code*, the Human Rights Commission considers that these reforms are not about creating bold new rights for the disenfranchised, nor about urgently addressing massive human rights abuses. Fortunately, as New Brunswickers, we live in a society where for the most part we can take many fundamental rights for granted and live our lives peacefully and productively thanks to the constitutional fabric we have in place. The reforms do concern themselves with taking rights seriously and with honestly meeting our obligations under international human rights law. They are meant to ensure that our foundational law adequately addresses the values we cherish most.

Survey

As part of our 2003-2008 strategic planning process, the New Brunswick Human Rights Commission invites you to complete the questionnaire below and return your responses to us **by December 2, 2002**. We also invite you to distribute the form to other individuals whose input you believe would be beneficial.

Additional information about the *Human Rights Code* and the Commission, may be found at www.gnb.ca/hrc-cdp . This website includes the full text of the current *Human Rights Code*, the Commission's annual report, as well as the Executive Summary and Recommendations of the *Towards a World Family* report. Printed copies of the Ferris report and our annual report are available from the Human Rights Commission.

Completed questionnaires or comments in any other form can be returned to the Commission to the address provided below or by e-mail to hrc.cdp@gnb.ca . Commission members are also available to discuss and accept your feedback.

New Brunswick Human Rights Commission
Human Rights Survey
751 Brunswick Street
P.O. Box 6000
Fredericton, New Brunswick
E3B 5H1
Telephone: (506) 453-2301
Fax: (506) 453-2653

Thank you for your contribution to this planning process.

1. Quebec's *Charter* is the only human rights instrument in Canada that expressly prohibits discrimination on the basis of language. All international human rights instruments do so. Our Commission takes jurisdiction in language-based complaints as a form of ancestry based discrimination. Should a New Brunswick charter specifically include language as a prohibited ground of discrimination? Why?

2. New Brunswick is the only jurisdiction in Canada where the *Human Rights Code* does not prohibit some form of discrimination against the poor. Other human rights laws prohibit discrimination on the basis of social condition (i.e. a person's social and economic background), source of income, or receipt of social assistance. How should New Brunswick's *Code* deal with this type of discrimination? Why?

3. Other grounds of discrimination prohibited by human rights laws elsewhere in Canada, but not under ours, include pardoned criminal record (having received an official pardon for a criminal conviction), political belief, citizenship and family status (e.g. having children). Which of these, if any, should be prohibited grounds in New Brunswick law? Why?

4. The New Brunswick *Human Rights Code* only deals with non-discrimination law, while human rights laws in Saskatchewan and Yukon also guarantee basic fundamental freedoms. Quebec's *Charter* is the most comprehensive; it guarantees many rights that have since been included in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, as well as several economic, social and cultural rights that are not guaranteed by any other human rights law in Canada. Should our *Human Rights Code* be replaced by a more comprehensive charter? Why?

5. Human rights complaints in all jurisdictions can involve lengthy proceedings, both prior to and after referral to a Board of Inquiry. What has been your experience with the Commission's complaint process? Have the interventions been timely and efficient? Why?

6. Given the rapid evolution of human rights law, employers, service providers, legal practitioners and the public are challenged to keep pace with changing legal obligations. How could the Human Rights Commission improve its performance in the area of human rights education? Why?

7. How accessible and informative have you found the Commission's current educational activities and services? Why?

8. How could reforms best ensure the Commission's autonomy and independence? Should the Commission report to a Minister or should it report directly to the Legislature? Why?

9. What importance do you place on human rights considerations in your workplace? Has the Commission assisted in raising the profile of human rights matters in your work or in the services you provide? What perception do you have with respect to the profile of the Commission and of the importance of human rights in New Brunswick? Why?

10. What other comments do you have with respect to the Commission's strategic direction or priorities in the years ahead? Why?

Trente-cinq ans et toujours de l'avant!

Document de consultation et sondage sur les nouvelles orientations en matière de droits de la personne pour le Nouveau-Brunswick

Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick

Planification stratégique et consultation publique

La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick célèbre en 2002 son trente-cinquième anniversaire. Beaucoup de choses ont changé depuis la création de la Commission en 1967, et la Commission a souvent rectifié ses programmes et priorités pour tenir compte de la nature perpétuellement évolutive des droits de la personne. Le temps est maintenant venu de revoir nos priorités et nos programmes.

Dans les semaines et les mois à venir, la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick se penchera sur l'élaboration et le parachèvement de notre plan stratégique pour la période de 2003 à 2008.

Le gros de nos efforts consistera à donner suite aux 152 recommandations du rapport intitulé *Pour faire du monde notre famille*. Par ailleurs, nous chercherons aussi à faire le point et à déterminer en termes plus pratiques dans quelle mesure les réalisations actuelles de la Commission des droits de la personne répondent aux attentes du public, et à évaluer si nous atteignons effectivement les résultats prévus.

Le plan stratégique de la Commission portera sur :

1) le dossier de la modification législative,
2) les questions relatives à sa structure de gouverne,
3) la promotion des relations avec le public, et
4) l'élaboration d'un plan de gestion.

Afin de guider notre réflexion dans ces domaines, la Commission invite le public à discuter ces sujets et à se prononcer sur les questions soulevées dans le présent document et, en particulier, sur les quatre grands volets susmentionnés. Le questionnaire présenté en annexe s'adresse au grand public, aux avocats plaidants, aux enseignants, aux ONG et à tous ceux qui ont accès aux services de la Commission ou qui ont été reliés à une plainte concernant les droits de la personne. Certaines questions sont prospectives et

concernent les réformes recommandées, tandis que d'autres sont rétrospectives et exigent une réflexion sur la qualité des services reçus. Les réponses au questionnaire doivent être communiquées au plus tard le **2 décembre 2002**.

Fredericton, le 16 octobre 2002

Historique des droits de la personne

De tout temps, les hommes et les femmes ont eu la notion de reconnaissance de divers droits de la personne. Ainsi, le *code d'Hammourabi*, souvent désigné comme la première charte des droits de l'humanité, a été promulgué quelque dix-sept siècles avant la naissance du Christ. Même s'il était parfois draconien, le premier recueil connu de règles de droit cherchait à protéger le faible contre le dominant.

Au vingtième siècle, la lutte pour les droits de la personne s'est intensifiée à mesure que le principe des droits individuels gagnait en popularité et s'introduisait dans le droit international. Au siècle précédent, les droits des particuliers étaient encore subordonnés à la notion de souveraineté nationale. Toutefois, après la Première Guerre mondiale, des organismes internationaux, comme la Ligue des Nations et la Cour internationale de Justice de La Haie, ont été mis sur pied pour servir de tribune où l'on délibérerait des accusations de violation des droits de la personne. Dès son entrée sur la scène internationale, le Canada a participé activement aux tentatives visant à protéger les droits individuels, nationaux et économiques.

Malheureusement, tous ces efforts n'ont pas permis d'éviter la montée du fascisme et du nazisme et l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale. On s'est donc retrouvé en 1948 avec d'immenses parties du monde ravagées par la guerre. De fait, c'est à l'indignation manifestée par l'opinion publique mondiale face aux violations sans précédent des droits de la personne commises juste avant et durant la Seconde Guerre mondiale – notamment les massacres, la torture et le travail forcé – que nous devons finalement l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

Même avant la fin de la guerre, les Alliés avaient adopté leur cri de ralliement « libérés de la faim, libérés de la terreur, liberté d'expression et liberté de conscience. » Les hommes et les femmes qui avaient combattu et vécu cette guerre en étaient ressortis avec la conviction que les horreurs de l'holocauste ne devaient jamais se répéter. Voilà pourquoi la Charte des Nations Unies, adoptée à la conférence de paix de San Francisco

en 1945, était fondée sur le principe de l'égalité de tous les êtres humains en droits et en dignité sans discrimination fondée sur la race, le sexe, la langue ou la religion.

John Humphrey, originaire de Hampton (N.-B.), a été le principal auteur du texte qui devait finalement être adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies comme norme générale de comportement pour toutes les personnes et toutes les nations, la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Il a dû consacrer beaucoup d'années d'efforts, avec l'aide d'autres responsables aux Nations Unies et d'États membres des Nations Unies, pour transformer cette *Déclaration* en instrument conventionnel. La Charte internationale des droits de l'homme regroupe la *Déclaration universelle* et deux grands traités, soit le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Les pactes ont été adoptés et proposés aux fins de ratification en décembre 1966, et ils sont entrés en vigueur dix ans plus tard.

Beaucoup d'autres instruments internationaux se sont ajoutés à la Charte internationale des droits de l'homme dans divers domaines comme la discrimination contre les femmes, les droits des enfants, la discrimination fondée sur la race et l'élimination de la torture, entre autres. Le Canada a appuyé depuis le tout début l'élaboration et la ratification de tels instruments. Ces dernières années, il s'est rallié à des systèmes régionaux comme la Charte de l'Organisation des États Américains, et il a été un grand promoteur de la création du Tribunal pénal international. Tous ces instruments créent des obligations pour les administrations canadiennes aux niveaux fédéral, provincial et local.

Les droits de la personne au Nouveau-Brunswick

La province du Nouveau-Brunswick a adopté les lois intitulées *Fair Employment Practices Act* en 1956, *Fair Accommodation Practices Act* en 1959 et *Female Employees Fair Remuneration Act* en 1961. Toutefois, l'esprit de ces lois était axé davantage sur l'application que sur l'éducation. Comme on cherchait peu à modifier les attitudes du public, ce dernier ne connaissait presque pas l'existence d'une telle protection et, par conséquent, peu de plaintes étaient déposées.

Dans les années soixante, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a démontré qu'il pouvait susciter un changement social important. Le Programme de Chances égales pour tous a transformé la province grâce à une réforme radicale de l'administration locale et au plus grand accès à l'éducation publique et aux services de santé. Les éléments fondamentaux de la législation du gouvernement pour ce programme étaient le *Code des droits de la personne* et la *Loi sur les langues officielles*.

Depuis sa création en 1967, la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick s'est transformée en un organisme dont l'effectif de 12 personnes est réparti dans quatre bureaux de la province. Durant les années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, le champ d'application du Code des droits de la personne a été élargi pour englober de nouveaux motifs de distinction illicite comme le sexe (1971), l'état matrimonial et l'âge (1973), l'incapacité physique (1976), l'incapacité mentale (1985) et le harcèlement sexuel (1987).

Durant la même période, il y a eu d'importants progrès au niveau fédéral. Vers le milieu des années soixante-dix, il était de plus en plus évident que l'interprétation judiciaire avait dilué la *Déclaration canadienne des droits* à un point tel que les commentateurs doutaient qu'elle puisse un jour répondre aux attentes. En outre, l'échec des négociations de la Charte de Victoria a mis fin aux négociations fédérales-provinciales pour établir un document constitutionnel révisé avec garantie des droits de la personne. Entre-temps, la plupart des provinces avaient adopté une législation interdisant

la discrimination, mais non le gouvernement fédéral. Le changement est survenu avec l'adoption de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en 1977, un an après l'entrée en vigueur des pactes internationaux de la Charte internationale des droits de l'homme. La Commission canadienne des droits de la personne, créée en vertu de la nouvelle loi, s'est révélée un puissant allié des commissions provinciales pour la promotion et la protection des droits de la personne dans l'ensemble du Canada..

La réforme des droits de la personne

En 1989, Charles Ferris recevait le mandat d'examiner la question des droits de la personne au Nouveau-Brunswick et de présenter des recommandations sur les possibilités de réforme. Le rapport *Pour faire du monde notre famille* constitue encore le point de départ pour toute discussion sur la réforme des droits de la personne dans la province. Le rapport de 284 pages expose 152 recommandations pour la réforme des droits de la personne au Nouveau-Brunswick.

La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick considère que le principal travail d'analyse nécessaire pour la réforme des droits de la personne au Nouveau-Brunswick et au Canada a été fait et que les bases pour le renouvellement sont déjà jetées. L'engagement de principe du gouvernement à l'égard de l'égalité linguistique, confirmé par l'adoption et la récente proclamation de la nouvelle *Loi sur les langues officielles*, a encore renforcé ces fondements. La réforme des droits de la personne est donc opportune, réalisable et nécessaire.

La Commission des droits de la personne est d'avis que le moment est venu de réviser le *Code des droits de la personne*. Nous pensons qu'il est temps de procéder à une révision majeure du Code, et que seule une réforme en profondeur permettra au gouvernement de manifester un engagement ferme et renouvelé à l'endroit des droits de la personne et de l'égalité des chances.

Réformes à ce jour

D'importantes recommandations du rapport de 1989 ont été mises en œuvre, notamment celles visant à :

- ajouter l'orientation sexuelle comme motif de discrimination (1992);
- permettre à la Commission, par l'entremise de son avocat, de présenter une plainte devant une commission d'enquête (1996);
- permettre à la Commission du travail et de l'emploi de siéger à titre de commission d'enquête sur les droits de la personne (1996);
- imposer à la Commission des droits de la personne l'obligation d'établir un rapport annuel distinct de celui du ministère du Travail (1990).

Nouveaux motifs de discrimination

La plupart des recommandations découlant de l'étude de 1989, même si elles ont été bien accueillies par le public, ne font toujours pas l'objet d'une législation.

La Commission est d'avis que toute réforme juridique importante concernant les droits de la personne dans la province devrait être fondée sur l'adoption des meilleures pratiques provenant de l'extérieur et sur l'évolution des mesures de réforme appliquées ailleurs. D'autres territoires offrent des mesures de protection des droits à l'égalité plus explicites que le Nouveau-Brunswick. Par exemple, ils désignent généralement les motifs de discrimination suivants qui ne font pas partie du *Code des droits de la personne* du Nouveau-Brunswick :

- la condition sociale;
- les convictions politiques;
- la langue;
- l'état matrimonial (avoir des enfants, par exemple);
- la citoyenneté, et
- l'infraction criminelle pardonnée (personne graciée par suite d'une accusation criminelle).

La condition sociale fait référence à la situation sociale et économique d'une personne. L'inclusion de ce motif vise à prévenir la discrimination contre les pauvres. Le Nouveau-Brunswick est le seul territoire canadien où l'on ne trouve aucune forme de protection contre la discrimination fondée sur la pauvreté.

L'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne, qui représente les commissions des droits de la personne de tout le Canada, plaide énergiquement depuis mai 2000 pour faire adopter la condition sociale comme motif de discrimination dans chaque province et territoire du Canada. Le récent rapport sur la réforme de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, présidé par l'ancien juge de la Cour suprême du Canada, M^{e} Gérard La Forest, recommande aussi l'adoption de la condition sociale comme motif illicite en vertu de cette *Loi*.

Comme le Nouveau-Brunswick fut une des premières provinces canadiennes à adopter un *Code des droits de la personne* et à jouer dans le passé un important rôle de leadership sur les questions de droits de la personne, il importe de traiter rapidement ce dossier et d'autres lacunes présentes dans le *Code*.

Réforme des institutions

En plus de procéder à une grande réforme du droit, il faut envisager un certain nombre de réformes en termes de processus, c'est-à-dire de quelle façon la Commission des droits de la personne et le gouvernement en général appliquent les garanties des droits de la personne au Nouveau-Brunswick. Là encore, les recommandations des chapitres 3 et 5 du rapport *Pour faire du monde notre famille* sont particulièrement utiles. Il reste généralement à les mettre en oeuvre.

Les principales recommandations du rapport Ferris indiquent qu'en plus d'être la fonction et le rôle d'une commission élargie et plus autonome; la protection des droits de la personne devrait aussi relever du gouvernement dans son ensemble, et un rôle accru

devrait être confié au Cabinet et à l'Assemblée législative en particulier. Ainsi, le rapport Ferris recommande :

- que soit établi un comité permanent sur les droits de la personne relevant de l'Assemblée législative, et que la Commission des droits de la personne relève directement de l'Assemblée législative par l'intermédiaire de ce comité;
- que soit établi un comité du Cabinet, formé de ministres chargés de faire rapport au titre des traités internationaux sur les droits de la personne, qui serait responsable de coordonner les présentations aux organismes des Nations Unies et de coordonner, en consultation avec la Commission des droits de la personne, la promotion des droits de la personne dans la province ;
- que le président et le vice-président de la Commission soient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur motion législative du Premier ministre et du chef de l'opposition officielle;
- que le président et les commissaires puissent seulement être révoqués sur adresse de l'Assemblée législative, et qu'ils soient nommés pour un mandat d'une durée déterminée ou pour des mandats échelonnés afin d'assurer une rotation graduelle dans la composition du comité, ce mandat étant renouvelable une seule fois; et
- que la Commission soit dotée de la personnalité morale et que lui soit accordée l'autonomie administrative en matière de dotation, de budget et de relations contractuelles.

Toutes ces réformes ont pour but de placer la question des droits de la personne au cœur de l'activité gouvernementale et d'accorder à la Commission une autonomie accrue et un plus grand profil au sein du gouvernement. (Voir les recommandations 3.5 à 3.14 du rapport *Pour faire du monde notre famille* (www.gnb.ca/hrc-cdp/f/ferris2f.htm).

Les commissaires actuels sont convaincus que le personnel de la Commission doit être augmenté, surtout pour améliorer les communications, l'éducation publique et l'élaboration de politiques. La Commission devrait avoir un pouvoir de dotation, et les responsabilités du directeur général devraient être définies par voie législative. (Voir les recommandations 3.22 à 3.27.)

D'autres recommandations du chapitre 5 du rapport de 1989 prévoient des moyens de rendre le processus de règlement des plaintes plus rapide et efficace. Il est recommandé notamment :

- que la Commission puisse entamer des plaintes de son propre chef;
- que soient accordés de plus grands pouvoirs d'enquête sans autorisation préalable d'un juge;
- que soit convoquées des conférences préparatoires aux audiences devant une commission d'enquête;
- que soit autorisée la publication des modalités de règlement des plaintes négociées par la Commission;
- que soit établi un tribunal d'arbitrage des droits de la personne;
- que les plaignants puissent demander une ordonnance de la cour forçant un renvoi à une commission d'enquête;
- que soit rédigé des règles de procédure pour la commission d'enquête sur les droits de la personne; et
- que soit édictées des dispositions plus libérales pour l'appel des décisions de la commission d'enquête.

Obligations internationales en matières de droits de la personne

Comme son titre le suggère, un thème central du rapport *Pour faire du monde notre famille* consiste à faire correspondre davantage la protection des droits de la personne au Nouveau-Brunswick aux obligations imposées à la province par la ratification par le Canada d'instruments internationaux de défense des droits de la personne. La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick sanctionne l'opinion, acceptée par toutes les commissions canadiennes des droits de la personne, que les règles d'égalité au Canada doivent non seulement être interprétées et appliquées de plus en plus dans le contexte de la *Charte*, mais aussi en tenant compte des instruments internationaux auxquels le Canada est signataire.

Ainsi, on ne peut interpréter correctement l'obligation de l'État de traiter équitablement les citoyens indigents, sans discrimination fondée sur leur âge ou leur condition sociale, sans se reporter aux droits établis en vertu de l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Cette disposition du *Pacte* reconnaît le droit de toute personne « … à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants… »

De plus, le droit d'égalité d'accès à l'éducation publique, sans discrimination fondée sur l'incapacité physique ou mentale, ne devrait pas être traité sans tenir compte du plus grand contexte du droit à l'éducation enchâssé dans l'Article 26 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, et de l'Article 13 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

Les commissions canadiennes ont décidé récemment de plaider le droit international toutes les fois que ce sera possible dans les causes entendues par une commission d'enquête à laquelle elles participeront. La Cour suprême du Canada a récemment invité les avocats à faire de même lorsque des questions relatives aux droits de la personne sont plaidées devant la plus haute cour. Par ailleurs, la plupart des juristes sont mal équipés et mal formés pour accomplir cette tâche. Un moyen plus énergique et direct de manifester notre engagement à l'égard des valeurs universelles des droits de la personne est la voie empruntée par le Québec il y a plus d'un quart de siècle, lorsqu'il a adopté la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cette *Charte* est le cadre législatif que le rapport Ferris recommandait comme modèle en 1989, et nous sommes d'avis qu'elle est encore un instrument prééminent de défense des droits de la personne au Canada.

Charte néo-brunswickoise des droits

La Commission invite au débat public sur la question de remplacer le *Code des droits de la personne* du Nouveau-Brunswick par une charte garantissant des libertés

fondamentales semblables à celles qui sont incluses dans les lois relatives aux droits de la personne du Québec, de la Saskatchewan et du Yukon. En l'occurrence, quels sont les droits humains fondamentaux qu'une charte néo-brunswickoise devrait protéger?

Le rapport *Pour faire du monde notre famille* recommande l'adoption d'une charte générale, semblable à celle du Québec, modelée sur les instruments internationaux de défense des droits de la personne. (Le texte complet de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec est présenté sur le site : http://www.cdpdj.fqc.ca/htmfr/htm/4_4.htm.)

La charte proposée par le rapport Ferris énoncerait les libertés fondamentales, les droits démocratiques et les garanties juridiques semblables à ceux qui sont déjà prévus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais elle engloberait aussi les droits économiques, sociaux et culturels, des dispositions antidiscrimination révisées et élargies, et peut-être de nouvelles garanties dans divers secteurs comme les droits environnementaux et le droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Dans le contexte actuel, il serait également bon de se demander si les intérêts des citoyens du Nouveau-Brunswick sont suffisamment protégés dans le droit constitutionnel canadien, en ce qui concerne les minorités religieuses et culturelles, la vie privée et la famille. Une charte néo-brunswickoise devrait-elle comprendre des dispositions modelées sur les articles 17 (vie privée), 23 (famille) ou 27 (minorités ethniques, religieuses ou linguistiques) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. (Voir le texte du Pacte sur le site http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm)

Nous sommes d'avis qu'en remplaçant le *Code des droits de la personne* par une charte des droits générale, le Nouveau-Brunswick agirait comme chef de file en matière de droits de la personne. Il appuierait ainsi l'harmonisation des instruments de défense des droits de la personne au Canada, comme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies le recommande. Le Nouveau-Brunswick pourrait encore exercer un leadership pour rapprocher la confédération canadienne des idéaux proclamés par la

communauté internationale depuis le milieu du siècle dernier. Dans le cadre de ce processus, il serait bon d'aller de l'avant en tenant compte des nouvelles frontières du droit canadien en matière d'égalité et de droits de la personne, et de se prononcer sur la vie privée et le mauvais usage de l'information génétique.

Conclusion

En général, les recommandations concernant les réformes procédurales au *Code des droits de la personne* exposées dans le rapport *Pour faire du monde notre famille*, constituent une application saine des meilleures pratiques recommandées pour la conduite des délibérations devant les tribunaux administratifs au Canada. Elles sont modelées sur les dispositions applicables aux autres commissions des droits de la personne et aux tribunaux administratifs du Canada à l'époque. D'autres nouvelles pratiques peuvent être apparues, mais la vision et la rigueur du rapport Ferris sont confirmées par le fait que ces recommandations sont aussi pertinentes et valables aujourd'hui qu'elles l'étaient il y a treize ans. Quelle que soit l'orientation que prendra effectivement la réforme des droits de la personne, les recommandations du rapport Ferris concernant la réforme procédurale du *Code des droits de la personne* ne prêtent à aucune contestation, et elles seraient bien acceptées par les représentants juridiques, le personnel de la Commission et toutes les parties, passées et futures, aux procédures entamées en vertu du *Code*.

En ce qui concerne les recommandations touchant les réformes du droit substantif garanti au *Code*, la Commission des droits de la personne considère qu'elles ne visent pas à créer de nouveaux droits révolutionnaires pour les démunis, ni à traiter d'urgence de violations massives des droits de la personne. Heureusement, au Nouveau-Brunswick, nous vivons dans une société où l'on peut généralement prendre pour acquis un grand nombre de droits fondamentaux et où nous pouvons vivre en paix et faire un travail productif grâce au tissu constitutionnel en place. Les réformes ont pour but de prendre au sérieux les droits de la personne et de nous acquitter honnêtement de nos obligations en vertu du droit international concernant les droits de la personne. Elles visent à faire en sorte que notre droit constitutionnel protège adéquatement nos valeurs les plus chères.

Sondage

Dans le cadre de notre planification stratégique pour la période de 2003 à 2008, la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick vous invite à répondre au questionnaire ci-après et à retourner vos réponses au plus tard le **2 décembre 2002**. Nous vous invitons aussi à distribuer le formulaire à d'autres personnes qui pourraient nos transmettre des opinions utiles.

Vous trouverez des renseignements additionnels sur le *Code des droits de la personne* et sur la Commission au site www.gnb.ca/hrc-cdp. Ce site donne accès à la version complète actuelle du *Code des droits de la personne*, au rapport annuel de la Commission, ainsi qu'aux Résumé et recommandations du rapport *Pour faire du monde notre famille*. Des copies imprimées du rapport Ferris et de notre rapport annuel peuvent être obtenues auprès de la Commission des droits de la personne.

Les questionnaires remplis ou les commentaires sous toute forme peuvent être retournés à la Commission par la poste à l'adresse indiquée ci-après, ou par courrier électronique à l'adresse hrc.cdp@gnb.ca. Les membres de la commission sont également disponibles pour discuter et recevoir vos remarques.

Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick
Sondage sur les droits de la personne
751, rue Brunswick
C. P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1
Téléphone : (506) 453-2301
Télécopieur : (506) 453-2653

Merci de votre contribution au processus de planification.

1. La *Charte* du Québec est le seul instrument de défense des droits de la personne au Canada qui interdit expressément la discrimination fondée sur la langue. Tous les instruments internationaux de défense des droits de la personne prévoient des

dispositions à cet égard. Notre Commission donne suite aux plaintes en matière de langue en considérant qu'il s'agit de discrimination fondée sur l'ascendance. Une charte néo-brunswickoise devrait-elle inclure la langue comme motif de distinction illicite? Pourquoi?

2. Le Nouveau-Brunswick est le seul territoire au Canada où le *Code des droits de la personne* n'interdit aucune forme de discrimination contre les pauvres. D'autres lois sur les droits de la personne interdisent la discrimination fondée sur la condition sociale (c'est-à-dire les antécédents sociaux et économiques de la personne), sur la source de revenu ou sur la prestation de l'aide sociale. Comment le *Code* du Nouveau-Brunswick devrait-il traiter ce genre de discrimination? Pourquoi?

3. D'autres motifs de distinction illicite dans certaines lois sur les droits de la personne ailleurs au Canada, mais pas au Nouveau-Brunswick, incluent le casier judiciaire et l'état de personne graciée (personne graciée après avoir été reconnue coupable d'une infraction), les convictions politiques, la citoyenneté et l'état matrimonial (p. ex. avoir des enfants). Certains de ces motifs qui devraient-ils être considérés comme illicites au Nouveau-Brunswick? Pourquoi?

4. Le *Code des droits de la personne* du Nouveau-Brunswick traite seulement de règles de non-discrimination, alors que les lois sur les droits de la personne de la Saskatchewan et du Yukon garantissent aussi les libertés fondamentales de base. La *Charte* du Québec est la plus complète; elle garantit de nombreux droits qui ont été inclus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, et plusieurs droits économiques, sociaux et culturels qui ne sont pas garantis par d'autres textes de loi sur les droits de la personne au Canada. Notre *Code des droits de la personne* devrait-il être remplacé par une charte plus complète? Pourquoi?

5. Les plaintes en matière de droits de la personne à tous les niveaux de compétence peuvent entraîner de longues procédures, tant avant qu'après leur renvoi à une commission d'enquête. Quelle a été votre expérience relativement au processus de

traitement des plaintes par la Commission? Les interventions ont-elles été opportunes et efficaces? Pourquoi?

6. Compte tenu de l'évolution rapide des lois sur les droits de la personne, les employeurs, les fournisseurs de services, les intervenants juridiques et le grand public doivent s'efforcer de se tenir au courant des nouvelles obligations juridiques. Comment la Commission des droits de la personne pourrait-elle améliorer sa performance concernant l'éducation en matière de droits de la personne? Pourquoi?

7. Trouvez-vous que les activités et les services éducatifs actuels de la Commission sont accessibles et informatifs? Pourquoi?

8. Comment les réformes pourraient-elles assurer une meilleure autonomie et une plus grande indépendance de la Commission? La Commission devrait-elle relever d'un ministre ou relever directement de l'Assemblée législative? Pourquoi?

9. Quelle importance accordez-vous aux considérations en matière de droits de la personne à votre lieu de travail? La Commission a-t-elle contribué à améliorer le profil des questions relatives aux droits de la personne à votre travail ou dans les services que vous fournissez? Quelle perception avez-vous du profil de la Commission et de l'importance accordée aux droits de la personne au Nouveau-Brunswick? Pourquoi?

10. Quelles autres observations voulez-vous communiquer au sujet de l'orientation stratégique de la Commission ou des priorités pour les années à venir? Pourquoi?